العنوان: التنظيم الإداري للدولة المصرية القديمة

المصدر: مجلة المدير العربي - مصر

المؤلف الرئيسي: علي، كمال محمد

المجلد/العدد: ع 87

محكمة: لا

التاريخ الميلادي: 1984

الشهر: يوليو

الصفحات: 32 - 41

رقم MD: 67366

نوع المحتوى: بحوث ومقالات

قواعد المعلومات: EcoLink

مواضيع: السلطة التنفيذية، مصر، الحضارة الفرعونية، النظم الادارية، التنظيم الاداري، السلطة التشريعية، القوانين والتشريعات، المراسيم الملكية، الوظائف الادارية، الموظفون، الأجور، الترقيات، الحكم المحلي، المركزية واللامركزية، الهيكل التنظيمي، الدواوين

رابط: http://search.mandumah.com/Record/67366

التنظيم الإداري للدولة المصرية القديمة

اعداد الأستاذ
كمال محمد علي
مدير قطاع التنظيم والتدريب
بشركة السويس لتصنيع البترول

ان النظم الادارية لأية دولة شأنها شأن النبات لا يمكن أن ينبت ويترعرع الا فى بيئة صالحة فكما أن الشجرة لا تستطيع أن تضرب بأغصانها فى أجواء السماء الا بمقدار ما تمتد جذورها فى باطن الأرض فان النظم الادارية لا يمكن أن ترسخ وتستقر وتزدهر الا بمقدار ما ترتبط بتجارب الماضى وخبراته .

وجريا وراء هذا الاعتبار فانى ابدأ ــ بهذا البحث ــ محاولة لدراسة التنظيم الادارى للدولة المصرية القديمة اذ أن الباحث فى تاريخ النظم الادارية والحكومية فى مصر القديمة يحتاج الى وقفة طويلة متأنية أمام الأسرة الثالثة لما وصلت اليه نظمها من اكتمال واحكام أدى الى ظهور أنماط متقدمة من الادارة منذ ٣٠٠٠ عام قبل الميلاد .

بسم الله الرحمن الرحيم

((ونادى فرعون فى قومه قال يا قوم أليس لى ملك مصر وهذه الأنهار تجرى من تحتى أفلا تبصرون))

(قرآن كريم ــ سورة الزخرف)

تحقق للمجتمع المصرى القديم طفرة واسعة نحو الحضارة واستكمال النظم تمثلت فى اكتشاف الكتابة ، وعندما عرفت اللغة الهيروغليفية حوالى عام ٣٠٠٠ قبل الميلاد كان ذلك تمكينا للأجهزة الادارية والحكومية أن تنظم نفسها تنظيما يتيح الفرصة لأداء الأعمال المكتبية على أكمل وجه مما أدى الى قفزة كبيرة حققتها النظم الادارية والحكومية المصرية فى الأسرة الثالثة .

وسأحاول فيما يلى عرض السمات الأساسية لتلك النظم فى النقاط الآتية :

١ ــ عدم تدخل السلطة الدينية فى أعمال السلطة الادارية ، مما كفل للنظم الادارية مرونة أكبر .

٢ ــ انفراد الملك بالسلطة التشريعية ، واختص بها اختصاصا أصيلا لا تفويض فيه ولا مشاركة من أحد .

٣ ــ الفصل بين أعمال الادارة وأعمال الحكم والسياسة ، وكانت أغلب الوظائف ذات طابع ادارى أو فنى بحت عدا القليل من الوظائف الكبرى مثل كبير المستشارين الذى كان يعاون الملك فى حكم البلاد وتوجيه سياستها .

٤ ـ استقلت السلطة المدنية عن السلطة العسكرية .

٥ ـ خضوع الدلتا والصعيد لنظام ادارى موحد .

٦ ـ تمتع المصريون بالمساواة فى شغل الوظائف العامة فى حدود الصلاحية ، لهذا كانوا يختارون من بين المثقفين من المصريين دون الأجانب ، ولم يكن لأحد حتى أبناء الملك امتياز فى شغل تلك الوظائف .

٧ ـ لم تكن الوظيفة ميزة بل كانت خدمة عامة .

٨ ـ علاقة الملك بموظفيه علاقة تنظيمية يحكمها انهم أجهزة له وليس لشخص معنوى يطلق عليه اسم الدولة .

٩ ـ لم تكن الوظائف وراثية تنتقل من الأب الى الابن .

١٠ ـ عدم الفصل بين الوظيفة الادارية والوظيفة القضائية ، فقد ظلت السلطتان التنفيذية والقضائية فى يد واحدة ، يمارسها كبار موظفى الدولة من ممثلى السلطة التنفيذية فى الأقاليم وفى العاصمة ، وقد كانت الأحكام تصدر باسم الملك مصدر السلطة القضائية ، الا أنه لم يكن يمارس سلطته هذه بنفسه الا نادرا ، بل كان يمارسها عن طريق موظفيه المفوضين من قبله .

التفرقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فى يد الملك :

ويمكن أن تقسم الأوامر والنواحى التى تصدر عن الملك الى :

أولا : مراسيم صادرة فى (قاعة حورس الكبرى) ويشار فى ديباجتها الى ذلك ثم تسجل بحضرة المستشار الأكبر (او الوزير فيما بعد) فى سجلات قاعة حورس المذكورة ، فيعطيها ذلك القوة التنفيذية ، وتعتبر هذه المراسيم تشريعات متغيرة ، فان القانون منذ الأصول الأولى من فعل الملك ، وهو انما يعبر فيه عن العدالة طالما أنه يصدر لا عن الملك بل عن الاله ذاته ، ولهذا كان الملك اذا ما أصدر قانونا يعبر عن ذلك بقوله « اننى آمر بما تأمر به (الكا) وهذه (الكا) هى الروح الالهية التى فى الملك .

واذ يمارس الملك سلطته التشريعية فى قاعة حورس يتجلى الملك باسم حورس الاله الملكى ، ويقترن القانون بذلك باسم الاله حورس .

ولما كانت القوانين الصادرة فى قاعة حورس يجب أن تقيد فى سجلات القاعة فانه يمكن أن نتصور أن أرشيف تلك القاعة وسجلاتها قد تضمنت (مجموعة رسمية بقوانين البلاد) .

ثانيا : مراسيم يصدرها الملك فى غير قاعة حورس ، وهذه يكتفى بأن يضع عليها المستشار الأكبر (ثم الوزير فيما بعد) ختمه فى حضرة الملك ، وهذه المراسيم لا ترقى الى مستوى القوانين الصادرة فى قاعة حورس والمقيدة بسجلاتها ، ومن ثم لا يجوز لهذه المراسيم أن تعدل فى تشريع مقيد بتلك السجلات ولا أن تعطل من تنفيذه طالما كان قائما .

وتعتبر هذه المراسيم الملكية صادرة من الملك باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية ، وتستهدف تطبق القوانين أو تزويد الموظفين بتعليمات ادارية ، وهذه المراسيم تصبح نافذة بمجرد وضع الختم عليها من المستشار الأكبر (أو الوزير) فى حضرة الملك .

وكثيرا ما اعتبرت هذه المراسيم الملكية بمثابة قرارات تنظيمية عامة ما كان يجوز لها أن تتعارض مع القوانين ، ولم يكن بالامكان أن يعدل قانون بمرسوم أو قرار ، ان القانون كان يفرض سلطانه على كل ممثلى السلطة التنفيذية دون أن يستثنى من ذلك حتى الملك ، كما كان يجوز أن تصدر مراسيم او قرارات غير شرعية .

ومثل هذه القرارات ، حتى لو كانت تحمل خاتم الملكة ، ما كان يجوز تنفيذها وكل موظف مهما علا مقامه تسول له نفسه أن ينفذها أو يساعد على تنفيذها كان يتعرض لأشد العقاب ، فكان يترتب على ما اذا نفذ الموظف مرسوما مخالفا للقانون أو صادرا بالمخالفة للقانون تعرضه لجزاء الفصل ، وبهذا المعنى صدرت قاعدة تنظيمية بموسوم ملكى تقضى بأن كل موظف لا يقف فى وجه كل من ينفذ ما منعه القانون فان مرسوم تعيينه يصبح لاغيا ويسقط حقه فى حمل الأختام التى عهد بها اليه ، بينما يبقى فى وظيفته كل من يصد المخالفين حتى لو اقتضى الأمر أن يتصرف ضد أهواء الملك ، وتبين من ذلك أهمية قيد القوانين فى سجلات قاعة حورس الكبرى .

ثالثا : كان القانون ، أى المرسوم فى قاعة حورس والمقيد بسجلاتها ، ملزما للجميع ، حتى الملك، فاذا ثارت أى منازعة فى التطبيق حول تفسيره فانه يرفع مباشرة عن طريق الالتماس الى الملك الذى هو المشرع الوحيد وله وحده صفة المفسر للقوانين ، وفى كثير من الحالات التى عرضت مثل هذه المنازعات على الملك أنصف رعيته ضد تفسيرات الادارة ذاتها .

رابعا : ومن المراسيم الملكية التى تصدر فى غير قاعة حورس ايضا مراسيم بتعيين موظفين أو نقلهم الى درجة أعلى أو تخويلهم حق « حمل اختام » أو « حمل العصا » فكان كل موظف لا يملك ان يمارس مهام وظيفته الا بمقتضى مرسوم ملكى يعطى له صورة رسمية منه ، وكانت الحكومة فى الدولة القديمة تعنى بقيد المراسيم الملكية الخاصة بتعيين الموظفين وتقليدهم لاختصاصاتهم ، وكان يترتب على ذلك آثار قانونية من حيث ترتيب المسئولية الادارية والتأديبية ، وكان من أكبر الأخطاء التأديبية تجاوز الموظف لنطاق سلطته المحددة فى المرسوم الصادر بتقليدة الوظيفة والمقيد بالسجلات أو انتحاله سلطة لم تثبتها تلك السجلات .

خامسا : ومن المراسيم ما كان لا يصدر عن الملك مباشرة وانما تصدر من الادارة مهمورة بخاتم « ديوان الرياسة » وذلك تلبية لرغبات الملك وتنفيذا لها ، وهذه مراسيم ادارية وليست مراسيم ملكية ، وهى تعامل باعتبارها تصرفات قانونية ، ذات المعاملة التى تعامل بها التصرفات الصادرة حتى من الافراد العاديين ، فاذا تضمنت تلك القرارات الادارية مثلا تخصيص مال لمقبرة كبير من رجال الحكومة وجب أن يسجل التصرف الادارى فى مكتب التصرفات المختومة وتسجل فى سجلات التصرفات العينية .

ان الملك هو متقلد السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ولكن ممارسة كل من هاتين السلطتين لا يتوقف على مجرد اهوائه ، فهو لايمارسها كيفما حلا له ، لاشك ان الملك يضع القانون ولكن ما ان يصدر فهو دائم ويقيده رعاياه الى ان يصدر قانون آخر

سادسا : كانت السلطات المحلية بدورها تصدر مراسيم ادارية ، وكانت هذه خاصة بفرض ضرائب أو اقتضاء خدمات من المواطنين عادة ، وقد كان للموظفين المحليين ايضا ان يتعرضوا بقرارتهم للكيات الموظفين طالما لم تثبت لهم بتصرف رسمى .

كانت السلطة التنفيذية مفوضة من الملك بواسطة مراسيم ملكية الى الموظفين حاملى الاختام وكان لكل حامل ختم أن يصدر القرارات اللازمة فى دائرة اختصاصه النوعى والمكانى ، لكن الجميع خاضعين للقانون وتقتصر قراراتهم على تنفيذ أحكامه على مسئوليتهم الشخصية .

وهكذا كانت السلطة التنفيذية للملك تتجزأ وتتسع بواسطة « التفويض الملكى » وذلك دون أن تفقد تلك السلطة تماسكها بفضل قبضة الادارة المركزية المحكمة . أما بالنسبة للسلطة التشريعية فلم تكن قابلة للتفويض ، كما كان القانون يحتفظ بسيادته طالما لم يتناوله بالتعديل بذات الأداه التى وضع بها .

* ● *

رجال الادارة فى الدولة المصرية القديمة

ان حياة الفرعون لم تكن حياة خاوية ، بل كان يقضى أياما حافلة فى تصريف أمور مملكته والاشراف على الانشاءات المعمارية وتوزيع مياه الرى محاطا بمعاونيه من رجال الادارة .

عالم المصريات « بريستيد »

الاختيار والتعيين :

كان الملك يعين الموظفين من اجل تنفيذ أوامره ، ولكى يلزمهم بالتزام حدود وظيفتهم فرض قاعدة صارمة لا حيدة عنها، وهى قاعدة تسلسل الوظائف أو الهيكل الهرمى للجهاز الادارى ، وقد ضمنت هذه التبعية المتدرجة عدم حدوث استحواذ ذاتى للسلطة من جانب نفر من الموظفين ، على انه كلما احكم بناء وترتيب الجهاز الادارى وجد الملك ان سلطانه قد تقيد ايضا ، بل واصبح جزءا من الجهاز الادارى ذاته .

وكان الملك يختار من الرعية موظفيه ، ومهما كان هؤلاء ، ولو كانوا من أبنائه ، فهم خاضعون للقانون .. ويتقيد الاختيار الملكى منذ البداية بضرورة توافر شروط الصلاحية فيمن يختار لشغل الوظيفة العامة ، ولا شك أن معنى الادارة فى طريق النمو اقتضى فى موظفيها اعدادا او تأهيلا مناسبا ،

ولهذا فان الملك ما كان يستطيع أن يختار موظفيه او كتبته الا من بين « المتعلمين » من رعيته ، وهكذا تلوح فكرة القيد على سلطة الملك فى اختيار أعضاء الجهاز الادارى .

الترقية والترفيع :

واذا ما أصدر الملك أمره برفع احد الرعية الى مرتبة الموظفين فما كان يقلد الا اختصاصات وسلطات محدودة تحديدا صارما ليس له ان يتجاوزها .

ولم يكن للملك أن يكسر الترتيب الهرمى للوظائف العامة بحيث يختص أحد الموظفين المختارين باختصاصات وظائف أعلى ، لأن القانون الصادر من الملك يفرض عليه ويلزمه باحترام التسلسل المرسوم ، وكان يبدأ الموظف الجديد بالضرورة من المرتبة الدنيا فى التدرج الادارى .. وكان كل ترقية أو تقدم فى السلك الوظيفى تخول الموظف سلطات أو اختصاصات جديدة يحتاج الى أمر ملكى جديد يضع فى اعتباره أهلية الموظف لتولى مهام الوظيفة الأعلى .. كما أن تولى بعض الوظائف مثل الوظيفة القضائية كان يحتاج الى صلاحية خاصة .

وبعد المرور بمراحل مختلفة سواء فى الحكومة المركزية أو الادارية المحلية كان الموظف يقلد الحق فى « حمل العصا » أى فى ممارسة سلطة الأمر والنهى والدخول فى طائفة « النواب الملكيين » وعندئذ كان « حامل العصا » برأس تبعا المدن والدوائر قبل أن يقلد وظيفة حاكم اقليم أو مدير مديرية ، ولم يكن حاكم الاقليم أو المدير يمارس وظيفته فى مديرية واحدة طويلا ، اذ سرعان ما كان ينقل من مديرية الى أخرى سواء فى الوجه القبلى أو الوجه البحرى .

وكان الملك يختار من ضمن الذين تسلقوا هذا التدرج الهرمى الطويل للوظائف معاونيه المباشرين، وهم المديرين العامون للادارات الكبرى ، وأعضاء « مجلس العشرة » وهؤلاء كانوا يؤلفون حول الملك مجلسا خاصا .

ولئن أصبحت سلطة الملك مقيدة فى شأن اختيار موظفيه بفضل التشييد المحكم للبنيان الادارى الذى يحيط به ، الا انه كان للملك على أى حال الاستثناء من التدرج الهرمى بالنسبة لرئيس وزرائه ، فقد كان بمقدور الملك على الدوام ان يختاره من اعضاء الجهاز الادارى الذين لم يمروا بالمراحل كلها الى القمة ومن الأمثلة الواضحة على ذلك أمنحتب الكاهن الأكبر لهيلوبوليس ، فلم يجتز التسلسل الهرمى للوظائف المدنية المتطلب بالنسبة لسائر أعضاء الحكومة .

أجور الموظفين العموميين :

ولا يعرف على وجه التحديد كيف كانت تدفع أجور هؤلاء الموظفين فى ظل الأسرة الثالثة ، ولكن لابد أنها كانت تدفع على النحو الذى كانت تدفع به فيما بعد ، أى أن الموظف كان ينقد اجرا عينيا ، وكان الموظفون يتلقون من الملك الاذن باستغلال بعض ممتلكات الدولة ، والانتفاع بريعها مدى الحياة .. وقد أفضى ذلك الى تكوين طبقة من الملاك الميسورين اثرت من خدمة الدولة .

علاقة الموظف بالدولة :

هذا ، ويجب أن نضع فى الاعتبار ايضا انه ليس بالامكان أن نصف حتى « الوزير الأكبر » بأنه جهاز من أجهزة الدولة أو عضو من اعضائها ، ففكرة « العضو » أو « الجهاز » وان كانت قد ظهرت فى التصور المصرى القديم الا أن العضو لم يكن عضوا فى الدولة ، والجهاز لم يكن جهازا لها ، أى أن فكرة العضو أو الجهاز لم تكن رابطة بين الموظف وذلك المعنوى الذى نسميه الآن بالدولة والذى لم يكن له وجود قط فى التصور القديم ، بل كانت رابطة بين الموظف والفرعون الذى يدين له بالولاء والتقديس، ومن ثم كان الوزير الأكبر وسائر الموظفين أجهزة وأعضاء للجسد الملكى .. ولهذا كان يطلق عليهم (عيون الملك وأذانه وسواعده) ولا يسعنى الا ان أسجل باعجاب الاحساس العميق بالتنظيم الذى ينطوى عليه هذا الاصلاح بحيث تتلاشى شخصية الموظف الذاتية فى أدائه للوظيفة .

✻ ● ✻

التنظيم الهرمي للادارة المصرية القديمة

« ان الملكية التى أصبحت الآن بائدة كانت آنذاك تجديدا مذهلا ميز الشعوب المتحضرة .. واذا وجد نظام سياسى مكفول برضاء الشعب فقد كان هذا النظام هو « الملكية » التى بنت فى مصر الأهرام » .

« نورثكوت باركينسون ــ ترجمة د. نعيم عطية ــ مجلة العلوم الادارية ــ ابريل ١٩٧٠ »

الحكومة المركزية :

من الجلى أن الملك لم يكن قادرا بمفرده أن يفى عملا بكل متطلبات الحكومة ، ولا أن يتولى مهامها كلها بنفسه ، بل كان فى حاجة الى عدد وفير من الموظفين كانوا يؤلفون فى مجموعهم « طبقة الكتبة » .. وقد كان من فضل موهبة التنظيم التى بدت عند المصريين فى ذلك الوقت المبكر من التاريخ الى تجميع الادارات التى تؤدى خدمات متقاربة تحت امرة ادارة أعلى ، وهذه تجمع بدورها مع ادارات اخرى على شاكلتها تحت رياسة واحدة ، وكانت كثيرة من هذه الرياسات تسند الى رئيس ادارى واحد فاذا أبدى الفرعون رغبة أو اصدار تعليمات فهى تمتد نازلة الى كل مراتب السلم الهرمى لفروع الادارة ، وتصعد التقارير التى يعدها منفذو هذه الأوامر ، درجة درجة الى الفرعون ، بعد أن تقيد وتبحث فى كل مرتبة أعلى حتى تصل الى القمة .. أى أن الأوامر تنزل من القمة الى القاعدة والتقارير تصعد من القاعدة الى القمة ، ومن هذه الزاوية لم يكن النظام الادارى لقدامى المصريين اقل شأوا مما هو الحال عليه فى أية دولة حديثة .

الحكومة المحلية :

ولكن هؤلاء الموظفين المحوطين بالملك فى عاصمة ملكه لم يكونوا بكافين لتلبية كل مطالب الادارة ، فقد احتاج الأمر للاشراف على الزراعة وتوفير الأمن وجباية الضرائب أن يكون للحكومة ممثلوها المنتشرون فى انحاء البلاد . ومن ثم وجدت الى جانب « الادارة المركزية » أيضا « الادارة المحلية » موزعة على الأقاليم تبعا لتقسيم البلاد تقسيما اداريا الى مناطق . وكان من نتيجة ذلك ان بدت المملكة كلها مقسمة الى اقاليم يطلق على كل منها « نومة » .. وكانت تقترب حدودها من حدود المديريات ثم المحافظات الحديثة والمعاصرة . وكان لكل « نومة » حاكمها الذى يعينه الفرعون ويكون مسئولا أمامه ، ويتبعه جهاز ادارى كان صورة مصغرة لجهاز الادارى فى الحكومة المركزية ، ثم كان لكل مدينة او قرية رئيس يتبع حاكم الاقليم .

ويمكن ان نقول انه مع وجود الادارات المحلية فى اقاليم البلاد الاثنى والأربعين الا ان المركزية كانت هى قوام النظام الادارى ، وقاعدته الأصولية ، اما اللامركزية فكانت غير مطبقة حتى الأسرة الثالثة ، اذا كان حكام الأقاليم مسئولين أمام الملك ، يتلقون أوامره ويتولون اذاعة مراسيمه والسهر على تنفيذها .

كما أن حكام الأقاليم كانوا يتقلدون بالاضافة الى اختصاصاتهم الادارية اختصاصات أخرى قضائية تجعل منهم رؤساء للمحاكم والادارات القضائية المحلية . ولذلك كان حكام الأقاليم يتصنعون بلقب « كهنة ماعت » وكانت ماعت آلهة العدل والحق .

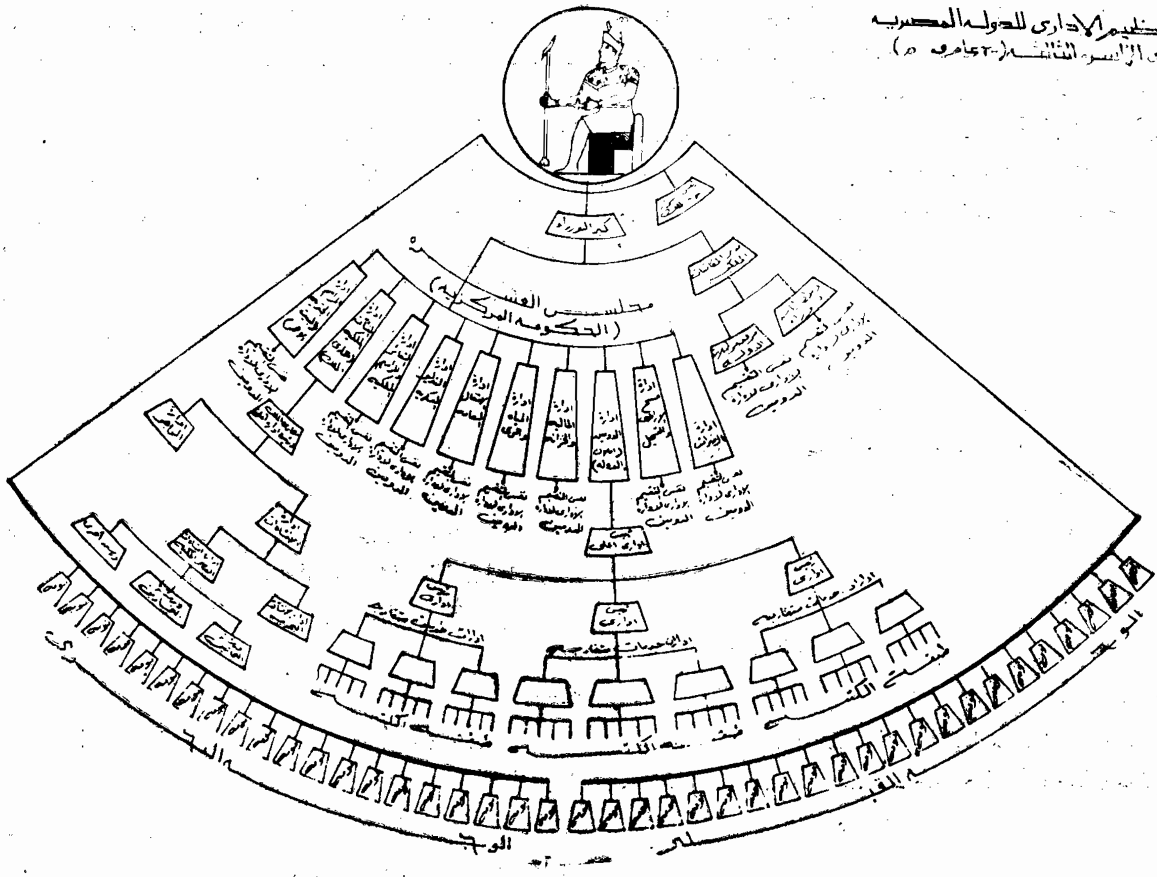
ومن الصعب أن نتبين بجلاء الاختصاصات المتعلقة لمختلف الموظفين المذكورين فى آثار الدولة القديمة ، فبالاضافة الى ما تعودته النصوص الفرعونية من تفضيلها التعبير بالصورة على التعبير بالكلمات المحددة ، فقد قصد ولا شك تفادى ان يذاع على الملأ ماذا كان يعمل كل فى البلاط ، ولهذا فان أولئك الذين كانوا يترأسون فروع الادارة المختلفة كان يطلق عليهم عادة « رؤساء الأسرار » او « كاتمو الأسرار » ومع ذلك بالامكان أن نتبين فى بعض الحالات أيضا ماذا كانت تنطوى عليه اختصاصات الموظف من واقع الألقاب المضفاة عليه ، فمثلا كاتم سر الكلام المقدس يرجع أن يكون مكلفا بأمور التشريع ، وكاتم سر الخفايا السموية لابد انه كان يتقلد وظيفة دينية .

مظاهر البذخ
ومجانية التعليم بالجامعات

نظرة الى عدد سيارات طلاب الجامعة ومظاهر البذخ على عدد كبير منهم يجعلنا نقول :

لماذا يتحمل سواد الشعب مجانية تعليم هؤلاء ؟!

التنظيم الاداري للدولة المصريه في الاسرة الثالثة (٣٠٠٠ عام ق م)



الهيكل التنظيمي للدولة :

كانت الشخصية الكبرى في الدولة هي « رئيس الوزراء » أو « كبير الوزراء » . وكان يتركز بين يديه التوجيه الأعلى للادارة وفي حوزته « ختم الملك » ومن ثم كان مفوضا من قبل الملك لمعارضة السلطة التنفيذية ، وهو ما كان يضفي عليه لقب الأمير ولكنه لم يكن يملك بصفته هذه أية سلطة عسكرية أو دينية ، فقد كانت الادارة في ظل الأسرة الثالثة « مدنية بحث » .

والى جانب الوزير الأكبر كان هناك « العشرة الكبار » ويتألف منهم « مجلس الحكومة » وهؤلاء هم كبار موظفي الدولة وسلطانهم ينبسط على البلاد قاطبة . وقد مركل منهم بماض اداري طويل ولم تكن تلعب الوراثة دورا في تقلدهم عضوية مجلس العشرة ، ربما وجد بينهم بعض أبنوء الملك ولكنهم وصلوا الى هذه المرتبة بالطريق العادي الذي يتساوون فيه مع غيرهم ممن يدخلون خدمة الادارة ، ولكن ليس ثمة ما يشير الى أن مجلس العشرة كان يمتلك سلطات أو اختصاصات تشريعية ، فالملك يشرع وحده بمعاونة رئيس وزرائه ، الملك يصدر أمره ، رئيس الوزراء يجعله قابلا للتنفيذ ومجلس العشرة يسهر على تنفيذه .

والى جانب رئيس الوزراء ومجلس العشرة كان هناك « رؤساء الأسرار » ويبدوا أن أعلى وظيفة كان يمكن أن يصل اليها موظف هي وظيفة رئيس أسرار شئون الملك كلها ، وكانت هذه الوظيفة بمثابة السكرتير العام للملك أو الأمين العام للملك.

ويترأس مجلس العشرة على الأجهزة الادارية الرئيسية ، ومقره سراي الملك ، أي الحكومة المركزية ، والأجهزة الادارية الرئيسية هي رياسة الوزراء ، وادارة الضرائب وادارة مسح الأراضي والتسجيل ، وادارة المالية والخزانة ، ، وادارة الدومين أي أملاك الدولة ، وادارة الأشغال العامة ، وادارة التدابير العسكرية وفي النهاية ادارة الشعائر والمراسيم الملكية .

وكان يقوم على « ديوان الرياسة » مدير المكاتب الملكية ويتولى مرفق مراسلات الدولة والتنسيق بين الادارات المختلفة بما يديمه من نشرات وتعليمات .

اما ادارة المنشئات الملكية فقد كان يراسها موظف لقب « مدير عموم المنشئات الملكية » وكان منصبا على قدر كبير من العلو يشغله عادة احد اعضاء مجلس العشرة هو « معمارى الملك » ونظرا لما اتصفت به المنشآت فى الأسرة الثالثة من توسع فان معمارى الملك كانت تتبعه « ادارة المحاجر » وكان عليها استغلال المحاجر وتنظيم ايفاد البعثات الى مناجم سيناء والصحراء الشرقية، وادارة الانشاءات التى كانت تتفرع الى « ادارة .... انشاءات القصر الملكى » وتتبعها ورشة من العمال والنحاتين وغيرهم من الصناع والى « ادارة الانشاءات البحرية » ويراسها بناء الأسطول وقد عرفت مصر بناء الأساطيل منذ الأسرة الثانية .

والى جانب (الادارة المدنية) كانت تقوم بالشعائر الملكية ادارة مختصة أطلق عليها البيت الأحمر . وقد اتخذت « المراسم الجنزية » للملوك طابع المراسم الوطنية وخصصت لخدمتها والانفاق عليها أملاك ومزارع من حقول وكروم وبساتين اصبحت بتخصيصها هذا « اولا خارجة عن دائرة التعامل » ولا ترد عليها من التصرفات الا ما كان منها متعلقا بالادارة ، ولعل اقرب نظام قانونى يمكن أن نقرن به نظام حقول الآلهة او بعبارة اعم الأملاك المخصصة للمعابد هو نظام الوقف الذى عرفته الشريعة الاسلامية ، فالوقف فى الشريعة الاسلامية بدوره مال خارج عن دائرة التعامل لا يملكه احد من العباد ويقوم على ادارته بعض النظار .

وقد ثار التساؤل بالنسبة للأملاك المخصصة للمعابد وتقديم القربين بها ، كما ثار أيضا بالنسبة للموقف حول ما اذا كانت تلك الأملاك قد اعترف لها بشخصية معنوية مستقلة ، اى كانت بعناية مؤسسة عامة ، وقد أيد البعض الراى القائل بأن هذه الأموال كانت تتمتع بالشخصية المعنوية ، اما الدكتور شفيق شحاته فهو يخالف هذا الراى ويستبعد أن يكون القانون المصرى القديم قد عرف هذه الشخصية المعنوية .

وقد عهد الى البيت الأحمر الذى كانت له مكاتب محلية فى الأقاليم ، بأن تتولى احدى اداراته واطلق عليها اسم « بيت الأبدية » تدبير الأموال اللازمة للانفاق على مراسم دفن الخلصاء من قدامى الموظفين وتقديم القرابين فى مقابرهم وقد تطورت الخدمات التى تقوم بها هذه الادارة فتولت الاشراف على أعمال البر التى اتخذت شكلا واضحا فى اخريات الدولة القديمة .

واخيرا فان التدابير العسكرية خصص لها بدورها فروع من فروع الادارة المركزية تحت اسم « بيت السلاح » وقد تولى تجميع الوثائق العسكرية وتسليح الجيش وامتداده بما يضمن تجدده ويكفل حيويته ، ولكن بيت السلاح ما كان يتدخل فى قيادة القوات التى كانت وقفا على الفرعون فحسب .

الحكومة المحلية :

الى جانب الادارة المركزية فى العاصمة كانت السلطة التنفيذية تمتد الى الأقاليم بايفاد موظفين مباشرين للملك يقلدهم سلطة حمل العصا وممارسة سلطانه فيما اختصهم به .

وقد قسمت مصر الى اثنتى واربعين مديرية او مقاطعة « نومة » اثنتان وعشرون منها فى الصعيد وعشرون فى الدلتا وقد قسمت هذه المديريات الى اقسام وقسمت هذه الأقسام بدورها الى مدن وقرى .

وكان يحكم هذه الوحدات الاقليمية محافظون او مديرون ، وقد انقسم هؤلاء الحكام المحليين الى طائفتين : الطائفة الأولى حكام قصور وهؤلاء هم مديرو المدن ، والثانية حكام قصور كبيرة وهؤلاء هم محافظو المديريات ، وقد كان الحاكم فى اقليمه يسكن قلعة أو قصرا . وكان صاحب السلطة العليا فى اقليمه ويجمع بين الصلاحيات التنفيذية والقضائية.

على أن المدن فى الوجه البحرى ظل يديرها مجالس مؤلفة من أعضاء مختارين من الشعب فلم يكن من شأن بسط الملك سلطاته على اقاليم الشمال ان يلغى بجرة قلم انظمتها العرفية المحلية، بل اقتصر الأمر على وضع تلك المدن بما درجت عليه تحت أمرة موظف من قبله ، وعلى الرغم من تحقيق الوحدة بين القطرين الشمالي والجنوبى على

يد مؤسس الأسرة الأولى ، واستتباب هذه الوحدة فى الأسرة الثالثة ، فقد كان لانفصال الشمال عن الجنوب قبل ذلك أثارة على تباين الأوضاع المحلية فى الدلتا عنها فى الصعيد ، فلم يكن الصعيد يعرف مجالس محلية نظرا لغلبة النزعة الارستقراطية وعدم تقبل أمراء الاقطاع من الرعية فى ادارته للأمور أما فى الوجه البحرى فقد وجدت « مجالس للأعيان » فى كثير من المدن ، وقد كان من شأن طبيعة تلك الحياة التى ألفها سكان المدن فى الدلتا أن جعلت منهم فئة متميزة فى ظل القانون العام المصرى القديم ، على خلاف النظام الذى كان سائدا فى الصعيد والذى كان من شأنه أن يعلى عنصر الأرض على عنصر السكان ، ويجعل من العنصر الأول محددا للوضع القانونى لشاغليها .

كان لهذا الاختلاف بين النظم الادارية السابقة بين الجنوب والشمال تأثيره على الحكومة المحلية فى ظل الأسرات الثلاثة ، فلم يكن بالامكان حرمان سكان مدن الدلتا من الحصانات التى كانوا قد اكتسبوها من قبل ، فقد ظلوا يحتفظون ببعض الحقوق ، وعلى الأخص فى المسائل القضائية والضريبية ، وهو ما تجلى فى تمتعهم ببعض الاستقلال المحلى وبقسط من اللامركزية مع خضوعهم فى النهاية للحكام المندوبين من الملك .

وقد كان لمدن الشمال فى ظل الأسرة الثالثة « مجالس أعيان » تمثل سكان الأقاليم ، كل منها فى مقاطعته ، وذلك كى تعبر للحاكم المعين من قبل الملك عما خفى عليه من رغبات ومطالب أهل الأقاليم ، فهؤلاء الأعيان اذن كانوا لا يستمدون سلطانهم من الشعب الذى يفصحون عن رغباته ، بل من الملك ذاته ، ويحدد المرسوم الصادر بتعيينهم حدود اختصاصاتهم ، ولم تكن فى الغالب اختصاصات ادارية فحسب ، بل وقضائية أيضا . فقد كان مجلس الأعيان يعتبر محكمة أول درجة للاقليم ، هذا بالاضافة الى قيامه بوضع كشوف الضرائب التى تربط على أساسها ما يستحق على كل ممول أن يؤديه لبيت الضرائب أو المال .

ورغم أن حكام الأقاليم كانوا موظفين عمومين يعينهم الملك ويقلدهم سلطة حمل العصا ، الا أنه لم يكن لهؤلاء الحكام أية اختصاصات تشريعية أو سياسية بل كانوا مجرد مندوبين للحكومة المركزية فى المناطق المعينون لها ، ويشرفون على الموظفين الملحقين بالادارات والمصالح الحكومية التى هى بدورها فرع لدواوين العاصمة ومنسقه على قرارها .

* * *

دواوين الحكومة ومصالحها

« لا يمكن الحديث عن البيروقراطية المصرية القديمة دون اطرائها وبخاصة الاهتمام بتنظيماتها مما حقق كفايتها لمدة طويلة » .

(من بحث للأستاذ وليام بير — الخدمة المدنية فى العالم القديم مجلة الادارة العامة الأمريكية) .

تدل وثائق الأسرتين الأولى والثانية — رغم قلتها — على وجود عدة مصالح وادارات حكومية تختص بادارة مرافق البلاد كالمالية والأشغال العامة والضرائب .. الخ . وتدل أيضا على أنها بلغت — من حيث دقة التنظيم — شأوا بعيدا ، ولكنها لا تعطينا صورة شاملة الكيفية لتنظيم اختصاصاتها . ووثائق الأسرة الثالثة وما بعدها التى تعطينا صورة شاملة للمصالح الحكومية المختلفة .

وكانت المصالح الحكومية المختلفة تتخذ السراى الملكية ، أى بيت الملك وملحقاته مقرا لها لتكون بالقرب من الملك ، ففى السراى الملكية تجد : ديوان الرسائل ، ديوان الخاتم، ديوان المحفوظات، ديوان الضرائب ، وأما بقية الدواوين فمقرها مبان ملحقة بالسراى الملكية. ولكل مصلحة مكاتب فرعية منتشرة فى سائر الأقاليم .

١ — ديوان الرسائل :

مقره السراى الملكية وهو يختص بجميع المكاتبات والمراسلات والتعليمات التى تصدر عن الملك ، ويختص أيضا بتنسيق العمل بين جميع الدواوين الحكومية الأخرى ، ويدير هذا الديوان أحد كبار موظفى الدولة تحت اشراف الوزير ، وعن طريق هذا الديوان يشرف الوزير بطريق غير مباشر على جميع مصالح الدولة .

٢ ـــ ديوان الخاتم (التسجيل والتوثيق) :

تدل الوثائق المختلفة على أنه كان يجرى احصاء عام بصفة دورية ومنتظمة للسكان ولما يملكونه أو يحوزونه من أموال ، ويسعى احصاء الأموال باسم احصاء الذهب والحقول ، وتدل أيضا على وجود دفاتر لاثبات الحالة المدنية لكل شخص (مثل الزواج والأرث .. الخ) وسجلات عينية لاثبات أسماء الملاك وما يمتلكونه من أموال ، وكانت هناك ادارة حكومية تختص بالاشراف على هذه الدفاتر والسجلات حيث تثبت كل تغيير يحدث فى الحالة المدنية للشخص وكل ما يحدث فى الأموال من تصرفات . وعلى كل مواطن أن يبلغ عن كل تغيير يحدث فى حالته المدنية وما يمتلكه من أموال .

وديوان الخاتم ـــ ومقره السراى الملكية فى العاصمة وفروعه فى الأقاليم ـــ هو الذى يختص بتلقى هذه التبليغات وتسجيلها فى الدفاتر ومنح ذوى الشأن صورة رسمية مختومة بخاتم الدولة ، ويخص هذا الديوان أيضا بتسجيل المراسيم الملكية الخاصة بتعيين الموظفين وتحديد سلطاتهم ومنحهم صورة رسمية مختومة بخاتم الدولة يبين فيها وظائفهم واختصاصاتهم .

٣ ـــ ديوان المحفوظات :

يوجد بالسراى الملكية (بيت الملك) وهو يختص بتسجيل كافة الوثائق الصادرة عن ديوان الخاتم وحفظها فى دفاتر خاصة ، سواء كانت هذه الوثائق خاصة بالحالة المدنية أم بسجلات الأموال أم المراسيم الملكية ، ويختص أيضا بتسجيل القوانين الصادرة من الملك ، وكانت سجلات القوانين تحفظ فى قاعة حورس الكبرى أى قاعة العدالة حيث تنعقد المحكمة العليا .

٤ ـــ ديوان الضرائب :

وهو يختص بربط الضرائب وتحصيلها ، ورغم أن لهذا الديوان فروعا فى مختلف الأقاليم الا أن ارادته كانت ـــ فيما يبدو ـــ مركزة فى الديوان العام بالعاصمة .

ويتم ربط الضريبة بمعاونة مجالس الأعيان وموظفى الدولة ، والمنازعات التى تثور بين الممولين والدولة حول الضرائب كانت لا تخضع للقضاء العادى بل لقضاء ادارى خاص .

ويضم ديوان الضرائب ادارتين للتحصيل ، احداهما لجباية الضرائب العينية « جزء من المحصولات الزراعية » والمعادن النفيسة ، وثانيتهما لتنفيذ أعمال السخرة ، وعلى الوزير وحكام الأقاليم أن يضعوا رجال الجيش والشرطة تحت سلطة ادارة الضرائب للاستعانة بهما عند اللزوم .

٥ ـــ ديوان الشئون الدينية « البيت الأحمر » :

تدل وثائق الأسرات الأولى والثانية والثالثة على أن العبادة الملكية كانت منظمة على اعتبار أنها احدى مرافق الدولة . شأنها فى ذلك شأن شئون المالية أو الأشغال العامة ... الخ . والديوان الذى اختص بالشئون الدينية يسمى «البيت الأحمر» وهو ملحق بالسراى الملكية ، ويديره أحد كبار الموظفين ، وهذا الديوان يختص بشئون العقيدة الملكية وادارة الأموال المخصصة لتقديم القرابين واداء الشعائر الدينية لعبادة الملك ، ولا تقتصر العبادة الملكية على عبادة الملك حال حياته بل تشمل أيضا عبادته بعد وفاته ، ولذلك خصصت بعض الأموال لتقديم القرابين لمقبرة الملك ، وهذه الأموال محبوسة عن التداول وتطلق عليها النصوص المصرية اسم المؤسسات الدينية الدائمة .

٦ ـــ ديوان المالية (البيت الأبيض) :

يوجد هذا الديوان فى العاصمة فى مبنى ملحق بالسراى الملكية وتتبعه عدة ادارات رئيسية يشرف على كل منها أحد كبار الموظفين ، ولكل ادارة مكاتب فرعية فى عواصم الأقاليم تتبعها مكاتب فرعية فى المدن والقرى التى تتبع كل اقليم ، ويبدو أن حكام الأقاليم كان لهم اشراف على ادارة هذه المكاتب فى أقاليمهم .

وتتبع هذا الديوان عدة ادارات أهمها وأقدمها عهدا « الخزانة العامة » ويطلق عليها اسم « البيت الأبيض » وتختص هذه الادارة بحفظ المعادن النفيسة والحاصلات غير القابلة للتلف التى تجمعت من الضرائب النقدية والضرائب العينية ، وهى التى تختص بدفع مرتبات الموظفين سواء كانت نقدية أم عينية والذين تقدر لهم مرتب لمدى الحياة على سبيل الهبة من الملك .

ويتبع ديوان المالية أيضا مخازن الحبوب والسلع تتجمع فيها الضرائب العينية ومنتجات أراضى الدولة . وهذه المخازن خاصة بالايرادات المدنية . أما المخازن التى تمد القصر الملكى فكانت تتبع القصر الملكى .

ويتبع ديوان المالية أيضا ادارة التموين التى تختص بحفظ المواد القابلة للتلف . وهنا أيضا تستقل ادارة التموين العامة من ادارة تموين الجيش وادارة تموين القصر ...

وهناك ادارة أخرى تتبع ديوان المالية هى ادارة الجمارك ، وتدل وثائق الأسرة الخامسة وما بعدها على أن الاستيراد والتصدير كان يخضع لرقابة ديوان المالية وأن الدولة كانت تنظم حملات وبعثات تجارية للخارج ، وتدل وثائق الأسرات الأولى على وجود موظف يدعى « مستشار القوافل التجارية ».

٧ — ديوان الأشغال العامة :

كان لهذا الديوان أهمية كبرى فى مصر بسبب ما يقوم به من أعمال انشائية ، وهو الذى يختص بتقديم الأيدى العاملة والمواد الأولية اللازمة لأعمال البناء ، ويشرف عليه عدد كبير من المهندسين والمعماريين تحت ادارة أحد كبار موظفى الدولة ، وتتبع هذا الديوان عدة ادارات أهمها ادارة العمل التى تقدم العمال اللازمين ، وادارة المحاجر والمناجم حيث تستخرج المواد اللازمة للبناء ، وادارة لبناء السفن وصيانتها ، وهذا الديوان هو الذى بنى الأهرامات والقصور والمقابر الملكية والمعابد والقلاع الحربية والحصون التى تقع على حدود مصر . ويجب أن نلاحظ أن الأشغال العامة الحربية كانت تحت اشراف ديوان الجند ، أما الأشغال العامة المدنية فكان يشرف عليها أحد كبار موظفى الدولة المدنيين يلقب « مدير الأشغال العامة » وهذا اللقب من أهم الألقاب فى الدولة ، وكان يحمله أحد أعضاء مجلس العشرة « معمارى الملك » .

٨ — ديوان الأملاك العامة :

وهو يشرف على ادارة واستغلال أراضى الدولة ومن ايرادات هذه الأراضى وما يدفعه المولين من ضرائب تتكون ايرادات الدولة . وكانت الدولة تمنح موظفيها كراتب لهم — حق الانتفاع ببعض أراضى الدولة ، ويشرف على هذا الديوان أحد كبار موظفى الدولة ويسمى « مدير الأملاك العامة » وهو عضو فى مجلس العشرة الكبار . وكانت الأراضى العامة مقسمة الى أجزاء كل منها يكون وحدة قائمة بذاتها تسمى « بيت الزراعة » أى « الدائرة الزراعية » فى لغتنا الدارجة .

٩ — ديوان مياه النيل :

عثر الأثريون على بعض الوثائق التى تحمل الألقاب مثل « كاتب البحيرة » ، « مدير الترع » ، واستنتجوا من ذلك وجود ادارة تختص بضبط مياه النيل وتسجيل منسوب مياه فيضان النيل .

١٠ — ديوان الجند (بيت السلاح) :

كانت السلطة المدنية منفصلة عن السلطة العسكرية ، ولذلك خضعت ادارة الجيش لديوان خاص مستقل عن الادارة المدنية هو «ديوان الجند» وتتبعه عدة ادارات .. خاصة بالقوات البرية والبحرية . ورغم انفصال السلطتين المدنية والعسكرية عن بعضهما فان الوثائق تدل على أن بعض قواد الجيش كانوا أعضاء فى مجلس العشرة، ولكن وجودهما فى هذا المجلس كان يهدف فقط الى تحقيق قدر من الارتباط والتنسيق بين الادارة المدنية والجيش .

قائمة المراجع

١ — د. شفيق شحاته — تاريخ القانون الخاص فى مصر الجزء الأول — ١٩٥٢ .

٢ — John A. Wilson — الحضارة العربية — ترجمة د. أحمد فخرى مكتبة النهضة المصرية — ١٩٤٨ .

٣ — د. عبد الحميد متولى — مقال عن أصل نشأة الدولة — مجلة القانون والاقتصاد — يونية ١٩٤٨ .

٤ — د. صوفى أبو طالب — مبادىء تاريخ القانون — النهضة العربية — ١٩٥٦ .

٥ — الأستاذ وهيب مسيحة — مقال بعنوان العدالة ونظام الحكم عند قدماء المصريين — مجلة المحاماة — ابريل ١٩٦٠ .

٦ — د. نعيم عطية — مقال بعنوان الفرد والدولة القديمة — المجلة المصرية للعلوم السياسية — مايو ١٩٦٤ .